



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

LLO – 4112-004-01/2014

S/14/004

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/14/004 – modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II Lot B wraz z przygotowaniem terenu pod inwestycję w obrębie projektowanego nowego dworca Łódź Fabryczna.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Marianna Rejnuś- Sałek, gł. specjalista, upoważnienie do kontroli nr 89969 z dnia 27 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju ul. Wspólna 2/4, kod pocztowy 00-926 Warszawa, REGON nr 140315583, zwane dalej „Ministerstwem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Bieńkowska - Minister, Wiceprezes Rady Ministrów i Minister Infrastruktury i Rozwoju od dnia 27 listopada 2013 r., Sławomir Nowak - Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, w okresie od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. oraz Cezary Grabarczyk Minister Infrastruktury w okresie od 16 listopada 2007 r. do 7 listopada 2011 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości monitorowanie przez MliR inwestycji „Modernizacja linii kolejowej Warszawa-Łódź, etap II, LOT-B – odcinek Łódź Widzew – Łódź Fabryczna ze stacją Łódź Fabryczna oraz budową części podziemnej dworca Łódź Fabryczna przeznaczonej dla odprawy i przyjęć pociągów oraz obsługi podróżnych” w zakresie leżącym w kompetencjach ministra odpowiedzialnego za transport kolejowy, w tym w ramach nadzoru właścicielskiego nad PKP PLK S.A. (inwestorem projektu).

W trakcie realizacji inwestycji, która została uznana przez Ministerstwo za kluczową, Departament Transportu Kolejowego diagnozował istotne ryzyka z nią związane, o których informował kierownictwo Ministerstwa. Przykładowo ustalono, że w wyniku wystąpienia nieprzewidywalnych warunków gruntowo-wodnych (soczewki wodnej w obszarze prowadzonych robót), inwestycja jest niewykonalna w zakresie przyjętym w programie funkcjonalno-użytkowym i ujętym w umowie, co może prowadzić do konieczności zmiany zakresu robót, przesunięcia terminu ich wykonania oraz zmiany budżetu projektu.

Niedostateczny nadzór Ministerstwa dotyczył wykonywania przez Radę Nadzorczą PKP PLK S.A. powierzonych ustawowo zadań. Zgodnie z art. 382 § 1 kodeksu spółek handlowych¹, Rada Nadzorcza jest zobligowana do prowadzenia stałego nadzoru nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności. Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem NIK, systematyczne otrzymywanie informacji od tego organu o stanie realizacji inwestycji uznanej za priorytetową, powinno stanowić podstawowe źródło wiedzy w tym zakresie. Tymczasem Rada Nadzorcza nie przekazywała terminowo kwartalnych informacji o stanie spółki, mimo że była

¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 ze zm.

zobligowana do przedkładania tego rodzaju sprawozdań do ostatniego dnia miesiąca następującego po danym kwartale, a przekazane dokumenty nie zawierały informacji o występujących zagrożeniach związanych z realizacją inwestycji.

Ponadto przebieg niektórych spotkań Podsekretarza Stanu prowadzącego sprawy kolejnictwa z Zarządem PKP PLK S.A. nie był dokumentowany, co nie tylko było niezgodne z przyjętymi zasadami nadzoru, ale mogło utrudniać monitorowanie podejmowanych decyzji.

Od 27 listopada 2013r., tj. od likwidacji Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz przekształcenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, kwestie związane z inwestycją nie były przedmiotem - przynajmniej formalnie - obrad kierownictwa Ministerstwa. Dyrektor Departamentu Transportu Kolejowego nie otrzymywał żadnych pisemnych informacji dotyczących wniosków, czy podjętych decyzji przez ściśle kierownictwo ministerstwa w zakresie przedmiotowej inwestycji. Natomiast w okresie od 18 listopada 2011 r. do 26 listopada 2013 r., zgodnie z decyzją ówczesnego Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, przebieg posiedzeń ściśle kierownictwa Ministerstwa, nie był dokumentowany, w efekcie czego pracownicy Biura Ministra zaprzestali monitorowania realizacji ustaleń podjętych w ich trakcie.

W okresie objętym kontrolą przedmiotowy projekt posiadał zapewnienie finansowania w całości z budżetu państwa pomimo zaplanowanego współfinansowania środkami Unii Europejskiej. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że pomimo podjętych działań, również przez Ministerstwo, umowa o dofinansowanie Projektu ze środków unijnych do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie została podpisana, a tym samym nie pozyskano planowanego źródła finansowania. Zdaniem Izby istnieje realne ryzyko utraty możliwości zakontraktowania na ten cel środków europejskich w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność Ministerstwa w zakresie zapewnienia odpowiednich środków na finansowanie inwestycji polegającej na modernizacji linii kolejowej Warszawa-Łódź, etap II Lot B oraz ich wydatkowanie.

Opis stanu
faktycznego

Minister Finansów, na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² w związku z wnioskiem ówczesnego Ministra Infrastruktury, decyzją nr 50/279/2011 r. z 9 maja 2011 r. udzielił zapewnienia finansowania realizacji projektu „*Modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II, LOT B- odcinek Łódź Widzew – Łódź Fabryczna ze stacją Łódź Fabryczna oraz budowę części podziemnej dworca Łódź Fabryczna przeznaczoną dla odprawy i przyjęć pociągów oraz obsługi podróżnych*”³ w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko⁴, realizowanego przez Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe S.A.⁵ Powyższą decyzją, Minister Finansów uwzględnił środki w wysokości 1 886 636,9 tys. zł w limicie ustalonym na ten cel w ustawach budżetowych na lata 2011-2015 oraz określił harmonogram dofinansowania (środkami krajowymi i z budżetu środków europejskich) w poszczególnych latach. Decyzja ta została zmieniona na wniosek Ministra Infrastruktury z dnia 19 sierpnia

² Dz. U z 2013 r., poz. 885 ze zm., zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

³ Zwanego dalej „Inwestycją” lub „Projektem”

⁴ Zwany dalej „POLiŚ”

⁵ Zwane dalej „Spółką”

2011 r. decyzją z 20 września 2011 r., w której Minister Finansów zapewnił, że w limicie ustalonym na realizację Inwestycji w ustawach budżetowych na lata 2011 – 2015 uwzględnione zostaną środki w wysokości 1 752 519,5 tys. zł, z tego środki krajowe ogółem w wysokości 595 031,4 tys. zł⁶ i z budżetu środków europejskich w kwocie 1 157 488,1 tys. zł⁷. Zmiana kwoty zapewnienia finansowania wynikała z oszczędności w wysokości 134.117,4 tys. zł powstałych w związku z podpisaniem przez Spółkę umów z wykonawcami realizacji Inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 3-14)

Następnie Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej - na podstawie § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 9 grudnia 2010 r.⁸ - wystąpił 28 grudnia 2012 r. do Ministra Finansów o dokonanie zmiany decyzji nr 50/279/2011 z 20 września 2011 r. o zapewnieniu finansowania realizacji przedsięwzięcia polegającej na zmniejszeniu o 494.491,4 tys. zł łącznej kwoty środków z rezerwy celowej, tj. z kwoty 1.752.519,5 tys. zł do kwoty 1.258.028,1 tys. zł z określeniem harmonogramu dofinansowania środkami krajowymi i z budżetu środków europejskich w poszczególnych latach 2013-2015. Zmniejszenie to wynikało z oszczędności powstałych po zawarciu umów z wykonawcami. Ponadto, przedmiotowa zmiana polegała na przesunięciu na kolejne lata nieuruchomionych w 2012 r. środków z rezerwy celowej w łącznej wysokości 589.045,9 tys. zł, w związku z późniejszym niż planowano terminem uzyskania decyzji lokalizacyjnej dla stacji Łódź Widzew, co przelożyło się na opóźnienie uzyskania pozwolenia na budowę i pozwolenia na budowę komory startowej na stacji Łódź Fabryczna.

Minister Finansów w odpowiedzi na powyższy wniosek (pismo z 4 marca 2013 r.) poinformował, że „(..) ze względu na planowaną zmianę poziomu dofinansowania unijnego dla poszczególnych projektów kolejowych POLiŚ ujętych w WPIK, jak również wagę i ilość zastrzeżeń zgłoszonych przez ekspertów Jaspers w odniesieniu do ww. inwestycji, decyzja ws. ostatniego wniosku o zmianę decyzji Ministra Finansów nr 50/279/2011 (..) została wstrzymana do czasu przekazania do MF wyników ponownej oceny Jaspers, jak również ustalenia ostatecznego poziomu finansowania tego zadania ze środków z UE”.

Ministerstwo w ramach prac nad projektem ustawy budżetowej zgłaszało zapotrzebowanie na środki w formularzach planistycznych w zakresie kolejowych projektów POLiŚ. Efektem powyższych działań, jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Budżetu Infrastruktury, jest zapewnienie w ustawach budżetowych środków na realizację tych projektów. Środki uruchamiane są z rezerwy celowej w trakcie realizacji budżetu na podstawie decyzji MF, wydawanej na podstawie wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej. W chwili obecnej trwają prace nad projektem ustawy budżetowej na 2015 r., w ramach których zaplanowane zostaną środki na realizację tego zadania w 2015 r. Jednocześnie Dyrektor Departamentu Budżetu Infrastruktury potwierdziła, że decyzja MF nr 50/279/2011 z 20 września 2011 r. o zapewnieniu dofinansowania nadal obowiązuje.

(dowód: akta kontroli str. 208-211, 247, 333-357, 670-676)

W latach 2010 – 2013 na realizację Inwestycji wydatkowano ze środków budżetu państwa kwotę 83.855,6 tys. zł⁹. Na 2014 r. nie zaplanowano i w I kwartale 2014 r. nie wydatkowano środków z budżetu państwa. Wykonanie tych wydatków w poszczególnych latach wynosiło 100% zaplanowanych środków wg planów po zmianach wydatków budżetu państwa na finansowanie inwestycji resortu

⁶ w tym 5.197.257 zł w 2011 r.; 417.437.798 w 2013 r.; 166.221.831 zł w 2014 r. i 6.174.483 zł w 2015 r.

⁷ w tym: 10.102.743 w 2011 r.; 589.045.868 zł w 2012 r.; 222.990.331 zł w 2013 r.; 323.341.805 zł w 2014 r. oraz 12.007.427 zł w 2015 r.

⁸ w sprawie wniosków o zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) (Dz. U. Nr 238, poz. 1583)

⁹ 473 tys. zł w 2010 r.; 867,5 tys. zł w 2011 r.; 49.415,8 tys. zł w 2012 r.; 33.099,3 tys. zł w 2013 r.

infrastruktury w części 39 (Transport), dział 600 (Transport i łączność), rozdział 60002 (Infrastruktura kolejowa), § 6230. Kwoty wydatkowane były zgodne z kwotami wnioskowanymi przez Spółkę we wnioskach o płatność, dotyczących uruchomienia środków budżetowych na wydatki inwestycyjne.

W latach 2010 – 2014 (I kw.) łącznie na realizację Inwestycji, Spółka wydatkowała kwotę 418.299,8 tys. zł¹⁰, którą sfinansowała: środkami budżetowymi, środkami z dokapitalizowania, obligacjami i środkami własnymi Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 15-112, 175, 192, 431)

W planie wydatków budżetu państwa na finansowanie inwestycji resortu infrastruktury w 2010 r., na realizację Inwestycji zaplanowano kwotę 14.000 tys. zł, a w ciągu roku zmniejszono ją do 473 tys. zł, zgodnie z wnioskami złożonymi przez Spółkę. Na lata 2011-2013 w planach wydatków wg ustaw budżetowych (pierwotnych) Ministerstwo Infrastruktury nie zaplanowało środków na realizację Inwestycji, pomimo, że na lata te zostały zaplanowane wydatki w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015¹¹. W Programie tym na realizację Inwestycji w 2011 r. zaplanowano wydatki z budżetu państwa (bez budżetu środków europejskich) w wysokości 5.197 tys. zł, w 2012 r. – 68.270 tys. zł i w 2013 r. – 198.551 tys. zł. Ponadto w planie wydatków budżetu państwa wg znowelizowanej ustawy budżetowej na 2013 r.¹² zaplanowano na realizację przez Spółkę inwestycji kwotę 33.100,4 tys. zł, a w WPIK do 2015 r.¹³ zaplanowano kwotę 33.100,0 tys. zł. Ujęte wydatki w WPIK do 2015 r. na 2014 r. zaplanowano sfinansować obligacjami, nie planowano wydatków z budżetu państwa.

Zastępca Dyrektora Departamentu Transportu Kolejowego (Departament TK) wyjaśnił, że w związku z przedłużającą się procedurą oceny i podpisania umowy o dofinansowanie ze środków unijnych, a przede wszystkim z koniecznością zapewnienia płynności projektu zaistniała potrzeba zapewnienia środków krajowych, co zostało uwzględnione w aktualizacji WPIK w roku 2013. Planowane wydatki na realizację Inwestycji w 2015 r. - wg WPIK z 2013 r. - zaplanowano sfinansować prawie w 100% (99,95%) środkami z budżetu państwa.

Ponadto Dyrektor Departamentu Budżetu Infrastruktury (Departament BI) wyjaśniła m.in., że: „(...) Biorąc pod uwagę, iż nie została podpisana umowa o dofinansowanie przedmiotowego zadania, nie było potrzeby uruchamiania środków z rezerwy celowej na to zadanie- w celu zwiększania wydatków w części 39 – Transport (w przypadku uruchomienia tych środków z rezerw celowych działania takie spowodowałyby zablokowanie tych wydatków w części 39 – Transport, co byłoby nieracjonalne, gdyż nie można ich było wydatkować bez podpisania umowy o dofinansowanie). (...) kwoty wydatków zapisanych w Programie Wieloletnim nie odnoszą się tylko do planu wydatków w części 39 – Transport, a także do środków ujmowanych w ustawach budżetowych w ramach części 83 rezerwy celowe na realizację projektów UE, które uruchamiane są na podstawie indywidualnych decyzji Ministra Finansów wydawanych w trakcie realizacji roku budżetowego”.

(dowód: akta kontroli str.47-194, 359, 363)

1.1.

Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 7 stycznia 2007 r. przyjęła Indykacyjny wykaz dużych projektów dla POIiŚ, w którym pod poz. 174 wymieniono projekt – Modernizacja linii Warszawa – Łódź z orientacyjnym kosztem całkowitym inwestycji – 260 mln. euro o przewidywanym okresie realizacji 2010 – 2014 r. W latach 2007 –

¹⁰ 1.507,6 tys. zł w 2010 r.; 3.681,3 tys. zł w 2011 r., 105.494,1 tys. zł w 2012 r., 182.175,6 tys. zł w 2013 r. i 125.441,2 tys. zł w I kw. 2014 r.

¹¹ Ustanowiony uchwałą Nr 219/2011 Rady Ministrów z 7 listopada 2011 r., zwany dalej „WPIK do 2013 r.”

¹² Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1212)

¹³ Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do 2015 r. ustanowiony uchwałą Nr 196 Rady Ministrów z 5 listopada 2013 r., zwany dalej „WPIK do 2015 r.”

2013 dokonywano aktualizacji Listy projektów indywidualnych POLiŚ, w tym aktualizacji w zakresie sektora transportu z października 2012 r.¹⁴, która, zawiera Inwestycję (Projekt) zamieszczoną na liście podstawowej (POLiŚ 7.1-24.2) z orientacyjnym kosztem całkowitym projektu – 1.435,27 mln zł, w tym szacunkowa kwota dofinansowania z UE – 956,7 mln zł i przewidywanym okresem realizacji projektu w latach 2010 – 2015.

Dyrektor Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT), działający na podstawie porozumienia z 6 listopada 2007 r. (ze zm.) pomiędzy Ministrem Transportu, a CUPT w sprawie realizacji priorytetów transportowych POLiŚ, zawarł 29 sierpnia 2008 r.¹⁵ z Zarządem Spółki umowę dotyczącą przygotowania projektu indywidualnego nr POLiŚ 7.1-24 z Listy Projektów Indywidualnych. Przedmiotem umowy było określenie zasad postępowania stron w celu przygotowania do realizacji Projektu umieszczonego na liście projektów indywidualnych pod nr POLiŚ 7.1-24.¹⁶

(dowód: akta kontroli str. 195-200, 208-245)

Pierwszy wniosek o dofinansowanie Spółka złożyła do CUPT w dniu 30 czerwca 2011 r. Do zespołu oceny Projektu został zgłoszony przedstawiciel ówczesnego Departamentu Inwestycji Kolejowych Ministerstwa Infrastruktury. Na podstawie zgłoszonych uwag beneficjent przygotował drugą wersję wniosku, która została przekazana do CUPT 27 kwietnia 2012 r. Dyrektor DWI Ministerstwa podał m.in., że obydwa wnioski koncentrowały się na korzyściach, jakie przyniesie realizacja Projektu w kontekście budowy linii Kolei Dużych Prędkości nie odzwierciedlając w odpowiedniej mierze znaczenia realizacji tego Projektu dla transportu regionalnego i aglomeracyjnego. W wyniku przeprowadzonej oceny beneficjentowi zalecono opracowanie dodatkowej dokumentacji, mającej przedstawić Projekt w szerszym kontekście, z uwzględnieniem planów dalszego rozwoju systemu transportowego aglomeracji łódzkiej oraz kierunków rozwoju systemu w regionie i kraju oraz przedstawić te aspekty funkcjonowania inwestycji na etapie operacyjnym, które zdecydowały o wyborze takiego wariantu realizacji inwestycji.

Ministerstwo, poza uczestnictwem w zespole d.s. oceny wniosków, uczestniczyło w procesie opracowania zaleconej dokumentacji m.in. poprzez następujące działania:

- Dyrektor Departamentu Przygotowania Projektów Indywidualnych ówczesnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wystąpił (pismo z 29 lipca 2011 r.) do Dyrektora Biura Jaspers z wnioskiem o objęcie wsparciem Inicjatywy Jaspers projektów łódzkich, w tym kontrolowanej Inwestycji. Jaspers przekazała 29 czerwca 2012 r. uwagi do wniosku. Udział Inicjatywy w opiniowaniu Projektu miał charakter jednorazowy, Projekt nie figuruje w Action Plan Jaspers.

Wg opinii Jaspers, w świetle wymagań i kryteriów przyjętych przez Komisję Europejską dla projektów Funduszu Spójności – Projekt zaproponowany przez Spółkę nie można uznać za uzasadniony i kwalifikowalny z kilku powodów, tj. m.in:

- nie przeprowadzono właściwej analizy wariantów w odniesieniu do alternatywnych rozwiązań budowy dworca Łódź Fabryczna na powierzchni gruntu,
- budowa podziemnego dworca wyłącznie, jako stacji końcowej, konieczna byłaby kontynuacja połączenia kolejowego do tunelu,
- analiza kosztów i korzyści obejmuje szereg nierealistycznych, nieuzasadnionych i niepewnych założeń, które mają uzasadniać realizację Projektu; przegląd założeń zawartych w analizie czyni Projekt ekonomicznie

¹⁴ Komunikat Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 11 października 2012 r. w sprawie listy projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (MP z 2012 r., poz. 767)

¹⁵ Do umowy podpisano aneks nr 1 z 21 grudnia 2009 r.

¹⁶ Obwieszczenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 sierpnia 2008 r. w sprawie listy projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (MP Nr 58, poz. 521)

nieuzasadnionym w proponowanym zakresie i z przyjętą koncepcją; przepływy finansowe Projektu wymagają prawidłowo obliczonych przychodów w odniesieniu do luki finansowej, czego brakuje w przedstawionych dokumentach,

- zaprojektowana przepustowość stacji (8 torów, 4 perony) oraz czterotorowy tunel znacznie przewyższają wymogi operacyjne, w szczególności biorąc pod uwagę odkładanie budowy linii dużej prędkości, co najmniej do 2030 r.; oznacza to, że rozmiary projektu wykraczają ponad potrzeby transportowe i cele.
- harmonogram prac jest niezwykle ambitny; istnieje ryzyko, że roboty przedłużą się w czasie poza 2015 r., a środki unijne nie zostaną do końca wykorzystane.

Ze względu na krytyczną opinię dotyczącą proponowanej koncepcji projektu, Jaspers zalecił sporządzenie właściwego, kompleksowego i obiektywnego studium wykonalności w celu uzasadnienia całej koncepcji projektu.

- w 2012 r. dla wzmocnienia procesu monitorowania stanu realizacji projektów kolejowych powołano zespół zadaniowy. W skład tego zespołu weszli przedstawiciele: Komisji Europejskiej, ówczesnego MTBiGM oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, CUPT i Ministerstwa Finansów. W okresie od marca 2012 r. do listopada 2013 r. Zespół odbył 13 spotkań, na których omawiano zaawansowanie realizacji wszystkich projektów kolejowych oraz możliwości wykorzystania alokacji dostępnej dla inwestycji kolejowych w ramach POIiŚ, w kontekście wystąpienia dużych oszczędności w przetargach kolejowych i konieczności zagospodarowania uwolnionej puli środków. Kontrolowana Inwestycja była m.in. tematem następujących posiedzeń Zespołu:

- a) 30 marca 2012 r. – podstawową kwestią z punktu widzenia Jaspers było uzasadnienie ekonomiczne Inwestycji. Zgodnie z informacją Komisji Europejskiej, na podstawie opinii Jaspers podjęta zostanie decyzja o ewentualnym podziale Projektu na dwie części;
- b) 1 czerwca 2012 r. – ocena Jaspers (uzasadnienie ekonomiczne/kwalifikowalność kosztów). Wg opinii Jaspers dla obecnego zakresu projektu (4 perony, 8 torów) brak jest uzasadnienia ekonomicznego, pewne uzasadnienie stanowi ewentualna budowa tunelu średnicowego. Rekomendacje wynikające z oceny Jaspers to: oszacowanie natężenia ruchu aglomeracyjnego i przeanalizowanie potoków pasażerskich dla zidentyfikowania rzeczywistych potrzeb przewozowych. Wyniki analizy pozwolą ocenić zasadność budowy tunelu średnicowego pod miastem, decyzja o budowie tunelu będzie podstawowym czynnikiem decydującym o ilości peronów na stacji Łódź Fabryczna. Stwierdzono, że zasadnym byłoby zorganizowanie wizyty studyjnej na Projekcie dla przedstawicieli Jaspers (zorganizowano we wrześniu 2012 r.);
- c) 3 października i 13 listopada 2012 r. – wątpliwości Jaspers zostały podtrzymane ze wskazaniem na konieczność przedstawienia przez Spółkę danych uzasadniających wybraną opcję inwestycyjną i jej zakres;
- d) 14 lutego 2013 r. – stwierdzono m.in., że prognozy potoków ruchu są w przygotowaniu, uzgodniono aktualizację fiszki Jaspers, uznano, że budowa tunelu średnicowego zostanie wykonana w kolejnej perspektywie. Projekt taki znajduje się na liście potencjalnych projektów na nową perspektywę;
- e) 8 listopada 2013 r.- m.in., że aktualizacja WPIK zakłada sfinansowanie projektu ze środków krajowych, a ostateczne rozstrzygnięcie nastąpi po odebraniu wyników dotyczących węzła kolejowego.

(dowód: akta kontroli str.195-211, 247-251, 277-332, 683-684)

Ostatni wniosek (trzeci) o dofinansowanie Projektu, Spółka złożyła do CUPT w dniu 2 kwietnia 2014 r. Na jego podstawie przygotowano wniosek o potwierdzeniu wkładu własnego przekazany, 29 kwietnia 2014 r. do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, a następnie 30 kwietnia br. do Komisji Europejskiej. Zgodnie z art. 41 pkt. 2 rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, służby KE mają trzy miesiące na ocenę projektu.

W liście sprawdzającej do wniosku o potwierdzenie wkładu finansowego UE zatwierdzonej przez Dyrektora Departamentu Programów Infrastrukturalnych Ministerstwa, podano m.in., że pomoc wspólnotowa przyspieszy realizację Inwestycji oraz będzie czynnikiem decydującym o jej realizacji, gdyż Beneficjent posiada ograniczone środki finansowe do pokrycia wszystkich kosztów przedsięwzięcia. Również zdolność kredytowa Beneficjenta nie pozwoliłaby w planowanym terminie na samodzielne sfinansowanie inwestycji z pożyczek i kredytów z instytucji finansowych.

W dniu 30 kwietnia 2014 r. wniosek o potwierdzeniu wkładu własnego dla Projektu¹⁷ został przekazany do Komisji Europejskiej. Dyrektor Departamentu Systemu Wdrażania Programów Infrastrukturalnych Ministerstwa (DWI) wyjaśnił, że wniosek ten nie był poddany opinii ekspertów Jaspers, gdyż projekt nie został ujęty formalnie w Action Plan Jaspers i nie było podstawy skierowania go do Jaspers celem dokonania analizy dokumentacji.

Dyrektor Departamentu Programów Infrastrukturalnych w notatce służbowej z 29 kwietnia 2014 r. skierowanej do Sekretarza Stanu Ministerstwa wskazał, że „(...) projekt nie został wpisany do Action Plan Jaspers, jednakże Studium Wykonalności Przebudowy Łódzkiego Węzła Kolejowego wraz z analizą kosztów i korzyści, które stanowi załącznik do wniosku, zostało wykonane zgodnie z zaleceniami ekspertów Inicjatywy przedstawionymi na etapie oceny dokumentacji aplikacyjnej przez CUPT oraz zapisami zawartymi w opracowaniu JASPERS „Niebieska Księga. Sektor kolejowy. Infrastruktura i tabor”.

(dowód: akta kontroli str. 195-200, 208-210, 246-259)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że pomimo podjętych działań również przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, umowa o dofinansowanie Projektu ze środków unijnych do czasu zakończenia niniejszej kontroli (30 czerwiec 2014 r.) nie została podpisana, co stwarza ryzyko utraty możliwości pozyskania środków europejskich w ramach POLiŚ 2007-2013.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt zapewnienia finansowania inwestycji, jednakże zauważa, że pomimo podjętych działań nie pozyskano dotychczas na ten cel środków europejskich, które były jednym z planowanych źródeł finansowania.

¹⁷ Aktualna nazwa Projektu: „Udrożnienie Łódzkiego Węzła Kolejowego (TEN-T), etap I, odcinek Łódź Widzew- Łódź Fabryczna”.

2. Skuteczność monitoringu w zakresie usprawnienia procesu inwestycyjnego modernizacji linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II Lot B

2.1. Wykorzystywanie przez Ministerstwo okresowych sprawozdań z realizacji wieloletnich programów inwestycji kolejowych, sporządzanych przez Spółkę.

Opis stanu faktycznego

Przekazywane przez Spółkę sprawozdania z realizacji WPIK podlegały w Departamencie TK analizie m.in. w zakresie kompletności danych ujętych w sprawozdaniach; wzajemnej spójności danych prezentowanych w sprawozdaniach w różnych układach finansowych i rzeczowych; spójności map prezentowanych w sprawozdaniach z przedstawionymi w nich danymi rzeczowymi i finansowymi oraz aktualności informacji ujętych w sprawozdaniach w zestawieniu z danymi prezentowanymi w sprawozdaniach za poprzednie okresy.

Departament TK wykorzystywał okresowe sprawozdania z realizacji WPIK sporządzane przez Spółkę do monitoringu kolejowych inwestycji pod kątem wykonania rzeczowego oraz finansowania w zakresie środków ujętych w WPIK. Od 2012 r. do Departamentu TK, Spółka przekazuje m.in. cykliczną informację o identyfikowanych ryzykach/problemach w projektach inwestycyjnych realizowanych przez Spółkę. Wraz z tą informacją przekazywano zestawienie zaawansowania finansowego Inwestycji oraz pozyskanych i będących do pozyskania decyzji administracyjnych (środowiskowych, lokalizacyjnych i pozwoleń na budowę). Z danych tych wynikało m.in., że na dzień 28 lutego 2014 r. stan zaawansowania finansowego zadania wynosił 32,62%, ale rzeczywisty stan realizacji wg harmonogramu wynosił 99,98%. W informacji o ryzykach/problemach dotyczących Inwestycji wg stanu na dzień 28 lutego 2014 r. zamieszczono również dane m.in. o planie działania (zarządzania ryzykiem/problemie), wyniku podjętych działań i statusie ryzyka. Ministerstwo posiadało m.in. informacje o:

- ryzyku wydłużenia czasu realizacji inwestycji, i wzroście jego kosztów ze względu na wykrycie soczewki wodnej w rejonie ul. Niciarnianej. Wiązało się to koniecznością przeprowadzenia dodatkowych badań hydrologicznych w tym rejonie. Stwierdzono, że w wyniku wystąpienia nieprzewidywalnych warunków gruntowo-wodnych inwestycja jest niewykonalna w zakresie przyjętym w programie funkcjonalno-użytkowym i ujętym w umowie.
- konieczności wyłączenia części działki należącej do Spółki ENKEV Polska S.A. co również może spowodować wydłużenie czasu potrzebnego na zrealizowanie zadania inwestycyjnego.

Zastępca Dyrektora Departamentu TK w złożonych NIK wyjaśnieniach wskazał m.in., że przedsięwzięcie dotyczące budowy podziemnego dworca Łódź Fabryczna nie jest zagrożone, a wszystkie pojawiające się trudności związane z projektem były rozwiązywane na bieżąco w formie kontaktów pracowników Departamentu TK z Dyrektorem Projektu lub innymi przedstawicielami Spółki. Ponadto stwierdził, że „(..) Jej zakończenie jest planowane jedynie o ok. 7 miesięcy później względem pierwotnego planu. Jest to bardzo małe opóźnienie z uwagi na fakt, że inwestycje infrastrukturalne o charakterze transportowym charakteryzują się, co do zasady dużą złożonością. (..) W realizację takich przedsięwzięć wpisane jest ryzyko pojawienia się zjawisk nieprzewidywanych, których na etapie projektowania nie można było zidentyfikować. Działanie tychże czynników może uderzyć bezpośrednio tak na inwestora, jak i na wykonawcę. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku ww. projektu. Podziemne jezioro skupiające ogromne ilości wody, na które natrafiono podczas budowy tunelu, którym pociągi będą dojeżdżać do stacji,

wymusiło konieczność przeprojektowania tunelu i spowodowało 7 miesięczne opóźnienie inwestycji względem planu”.

(dowód: akta kontroli str.358- 363, 393-395, 420-487, 652-664)

2.2. Działania w zakresie realizacji Inwestycji podejmowane przez Ministerstwo w ramach nadzoru właścicielskiego nad PKP PKL S.A.

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie obowiązywały zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami PKP S.A. i PLK. S.A zawarte w zarządzeniach Ministra¹⁸. Obejmowały one formy i procedury nadzoru właścicielskiego Ministra oraz zasady, mechanizmy monitorowania i oceny działalności ekonomiczno – finansowej spółek, ich funkcjonowania, oceny efektów realizowanego procesu restrukturyzacji. Bezpośredni nadzór nad działalnością spółek sprawują rady nadzorcze, które umożliwiają Ministrowi monitorowanie i kontrolowanie procesów zachodzących w spółkach. Natomiast dodatkową formą bieżącej kontroli pracy zarządu jest analiza sprawozdań spółki prowadzona przez Departament TK Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 411-419, 433-443)

Departament Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli (NIK) przeprowadził w 2013 r. kontrolę w zakresie funkcjonowania grupy kapitałowej PKP¹⁹, w latach 2010 – 2013 (do 23 grudnia). Przedmiotem kontroli były m.in. działania podejmowane przez Ministra w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad Spółką, które NIK oceniła pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Ustalone nieprawidłowości dotyczyły niedostatecznego egzekwowania przez Departament TK realizacji zadań nałożonych na Radę Nadzorczą Spółki w Zasadach nadzoru z 2008 i 2011 r. polegających na obowiązku:

- monitorowania realizacji „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013” w zakresie dotyczącym tej spółki;
- monitorowania realizacji przyjętych przez Radę Ministrów innych dokumentów o charakterze strategicznym, w zakresie dotyczącym tej Spółki.

Uwagi NIK dotyczyły nieprzekazywania przez Radę Nadzorczą w latach 2010 – 2011 (III kwartały), kwartalnych sprawozdań o sytuacji w Spółce. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie w informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym, skierowanej (4 czerwca br.) do Wiceprezesa NIK podał m.in. „że zostaną podjęte działania (w terminie – III kwartał 2014 r.) mające na celu dostosowanie obecnie obowiązujących Zasad nadzoru oraz zakresu określonej w nich sprawozdawczości organów korporacyjnych Spółek, do potrzeb wynikających ze sprawowania nadzoru ministra właściwego ds. transportu nad tymi Spółkami.”

(dowód: akta kontroli str.488-516)

Szczegółową obecną kontrolą objęto głównie działania Ministra w ramach nadzoru właścicielskiego podjęte po zakończeniu powyższej kontroli NIK oraz zagadnienia nieopisane w powyższym wystąpieniu pokontrolnym NIK.

Zgodnie z zapisami w Zasadach nadzoru z 2011 r., Rada Nadzorcza począwszy od IV kwartału 2011 r. przekazywała kwortalne sprawozdania o sytuacji w Spółce, w których wykazywała m.in. informacje dotyczące: terminowości regulowania zobowiązań wobec budżetu państwa i z tytułu ubezpieczeń społecznych, występowania/niewystępowania w Spółce konfliktów społecznych i ich wpływu na realizację zadań statutowych Spółki; zmian w składzie Zarządu Spółki; istotnych zdarzeń w Spółce (w szczególności związane z kontrolami NIK i organów

¹⁸ Zarządzenie Ministra Infrastruktury z 17 lipca 2008 r., zwane dalej „Zasadami nadzoru z 2008 r.”, zmienione zarządzeniem nr 43 z Ministra Infrastruktury z 7 listopada 2011 r., zwanym dalej „Zasadami nadzoru z 2011 r.”

¹⁹ Kontrola nr P/13/083 i KIN – 4101-08-01/2013 zakończona wystąpieniem pokontrolnym z dnia 27 lutego 2014 r. (uwzględniające zmiany wprowadzone uchwałą Nr 17/2014 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 kwietnia 2014 r.).

podatkowych); oceny sytuacji ekonomiczno – finansowej Spółki (z podaniem przychodów, kosztów, straty netto, wskaźników rentowności, zobowiązań z wyszczególnieniem kwot zobowiązania ogółem, długoterminowe i krótkoterminowe oraz należności krótkoterminowe); działań określonych w przyjętym rocznym i wieloletnim planie działania, które nie są realizowane bądź występują istotne odstępstwa oraz działań podjętych przez Radę Nadzorczą dyscyplinujących Zarząd Spółki. Rada Nadzorcza w IV kwartale 2013 r. i w I kwartale 2014 r. podejmowała, zgodnie ze statutem Spółki, uchwały w zakresie dotyczącym m.in.: wyrażenia opinii do wniosku zarządu Spółki w zakresie informacji uzupełniającej do Walnego Zgromadzenia Spółki dotyczącego Planu restrukturyzacji kosztów i zatrudnienia w Spółce; wyrażenia opinii do wniosku zarządu Spółki dotyczącego emisji obligacji przeznaczonych na finansowanie i refinansowanie wydatków inwestycyjnych na zadania ujęte w WPIK do roku 2015, zatwierdzenia Programu rozwoju sieci kolejowej w Polsce do 2023 roku, wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania wekslowego na zabezpieczenie zobowiązań w stosunku do Skarbu Państwa w formie weksla „in blanco”. Podejmowane przez Radę Nadzorczą uchwały w ww. okresie nie dotyczyły bezpośrednio kontrolowanego zadania inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli str.411-419, 517-534)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, systematycznie otrzymywane informacje od Rady Nadzorczej o stanie realizacji inwestycji uznanej za priorytetową, powinno stanowić dla MliR podstawowe źródło wiedzy Ministra w tym zakresie. Tymczasem dokumenty przedkładane przez Radę nie zawierały informacji o zagrożeniach związanych z realizacją inwestycji pomimo, że art. 382 § 1 kodeksu spółek handlowych²⁰ obowiązuje ją do prowadzenia stałego nadzoru nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności

Zarząd Spółki, zgodnie z Zasadami nadzoru z 2011 r., przekazywał kwartalne sprawozdania, w których przedstawiał m.in. informacje dotyczące podstawowych danych o Spółce, o kształtowaniu się przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia i poziomu zatrudnienia, podstawowych wskaźników ekonomicznych, sytuacji płatniczej i zdolności kredytowej, o przeprowadzonych w Spółce kontrolach i ich wynikach. Dane te nie zawierały informacji o kontrolowanej Inwestycji. Do sprawozdań Spółka załączała sprawozdania o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe (F-01/I-01). Departament TK na podstawie m.in. sprawozdań przekazywanych przez Zarząd Spółki sporządzał informacje w postaci notatek do Podsekretarza Stanu prowadzącego sprawę kolejnictwa.

(dowód: akta kontroli str.517-540)

Inną formą monitorowania Spółki, przez Ministerstwo liR określoną w Zasadach nadzoru z 2008 r. i 2011, były spotkania Podsekretarza Stanu prowadzącego sprawę kolejnictwa z Zarządem Spółki. Obowiązek sporządzania notatek z tych spotkań wprowadzono Zasadami nadzoru z 2011 r. Z notatek tych wynikało m.in., że Ministerstwo i przedstawiciele CUPT na spotkaniu Podsekretarza Stanu z Zarządem Spółki w dniu 11 lipca 2012 r., przekazali Spółce uwagi Jaspers do Projektu stwierdzając m.in., że opinia ta jest poważnym argumentem dla Komisji Europejskiej i należy przygotować się na konieczność zmian w Projekcie. Potencjalnymi skutkami może być konieczność zwiększenia finansowania projektu ze środków własnych Spółki lub zwiększenie poziomu dofinansowania. Na spotkaniu 15 października 2012 r. oraz 6 listopada 2012 r. Ministerstwo poinformowało m.in., że rozważana jest możliwość przekazania dokumentacji dotyczącej Inwestycji bezpośrednio do Komisji Europejskiej z pominięciem oceny Jaspers.

(dowód: akta kontroli str. 517-526, 541-571)

²⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 t.j.

Walne Zgromadzenie Spółki w okresie objętym kontrolą podjęło dwie uchwały dotyczące Inwestycji, tj.:

- uchwałę Nr 2/201 z 28 stycznia 2010 r. w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania przez zawarcie umów na zaprojektowanie i wykonanie Inwestycji o wartości nieprzekraczającej 1.887.000 tys. zł netto i 2.302.140 tys. zł brutto;
- uchwałę nr 6/2011 z 17 czerwca 2011 r, zmieniającą ww. uchwałę w zakresie wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania, którego wartość nie przekroczy kwoty 1.886.636,9 tys. zł netto, co stanowi po uwzględnieniu podatku VAT w wysokości 23% kwotę 2.320.563,387 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str.358-363, 396-408)

2.3 Inwestycja i przedmiot obrad kierownictwa Ministerstwa.

Opis stanu
faktycznego

Zagadnienia związane z priorytetową inwestycją PKP PLK S.A. nie były przedmiotem odrębnego punktu porządku obrad kierownictwa resortu infrastruktury. Kwestie te były wzmiankowane podczas omawiania innych tematów związanych z transportem kolejowym (wykonanie planu rzeczowo – finansowego w zakresie kolejowych inwestycji infrastrukturalnych w 2010 r. oraz WPIK do 2013 r.) Od 18 listopada 2011 r. do 26 listopada 2013 r. posiedzenia ścisłego kierownictwa nie były protokołowane. Decyzje podejmowane na tych posiedzeniach były realizowane bezpośrednio przez wiceministrów odpowiedzialnych za poszczególne działy administracji oraz nadzorowane przez nich komórki organizacyjne. Do Departamentu TK nie były przekazywane pisemne informacje dotyczące wniosków czy podjętych decyzjach na posiedzeniach ścisłego Kierownictwa Ministerstwa. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu TK wynikało, że na bieżąco przekazywane były do Departamentu TK ustne dyspozycje Podsekretarza Stanu właściwego ds. kolejnictwa bez wskazania, czy dyspozycje te były wynikiem ustaleń z posiedzeń kierownictwa resortu.

Od 27 listopada 2013 r., tj. od likwidacji MTBiGM oraz przekształcenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, sporządzane są notatki służbowe z posiedzeń Kierownictwa. Kontrolowana Inwestycja nie była w tym okresie przedmiotem obrad Kierownictwa.

Dyrektor BM Ministerstwa wyjaśniła m.in, że stało się tak na skutek decyzji pana Sławomira Nowaka, Ministra MTBiGM (powołanego na stanowisko Ministra w dniu 18 listopada 2011 r.) o nieprotokołowaniu przebiegu posiedzeń Kierownictwa MTBiGM. Biuro Ministra zaprzestało sporządzania protokołów oraz monitorowania realizacji ustaleń podjętych na tych posiedzeniach. W związku z powyższym BM nie posiada wiedzy na temat organizowanych posiedzeń, ani omawianych podczas nich tematów. Nie posiada również dokumentu w sprawie decyzji Ministra odnośnie nowych zasad posiedzeń Kierownictwa. Informacja o nieprotokołowaniu posiedzeń Kierownictwa MTBiGM została przekazana pracownikom ustnie przez ówczesnego dyrektora BM.

W dniu 25 września 2013 r. na stronie internetowej MTBiGM zamieszczono oświadczenie w sprawie budowy podziemnego dworca Łódź Fabryczna. W oświadczeniu tym podano m.in., że MTBiGM traktuje ten Projekt, jako priorytetowy, gdyż ma on kluczowe znaczenie nie tylko dla Łodzi, ale także Warszawy i centralnej Polski. Ponadto podano: „(..) Szczegółowe analizy wykazały, że projekt obciążony jest jednak ryzykiem wydłużenia realizacji, a w związku z tym potencjalnymi trudnościami z rozliczeniem dofinansowania ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007 – 2013. Ponieważ kontrakt na realizację tego projektu został zawarty, a roboty są zaawansowane, w celu minimalizacji ryzyka zabezpieczono finansowanie tego zadania w całości ze środków krajowych. Dlatego obecnie finansowanie inwestycji

nie jest w żaden sposób zagrożone. Projekt będzie dokończony ze środków unijnych albo krajowych”.

(dowód: akta kontroli str. 358-363, 582-644)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK niedokumentowanie ustaleń podejmowanych w trakcie posiedzeń ścisłego kierownictwa resortu utrudnia monitorowanie prawidłowej realizacji podejmowanych decyzji. Ponadto Izba zauważa że pomimo uznania inwestycji za priorytetową, nie była ona przedmiotem - przynajmniej formalnie - obrad ścisłego kierownictwa MliR.

2.4 Kontrole realizacji Inwestycji

Departament Kontroli Ministerstwa przeprowadził w Spółce w latach 2011- 2013 dwie kontrole, które obejmowały kwestie planowania i wydatkowania środków budżetowych i z Funduszu Kolejowego oraz prawidłowość realizacji inwestycji w zakresie infrastruktury kolejowej na wybranej próbie projektów współfinansowanych ze środków budżetowych. Kontrole te nie dotyczyły bezpośrednio omawianej Inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 358, 362, 647)

W kontrolowanym okresie wpłynęły (w 2014 r.) do Ministerstwa dwie skargi dotyczące:

- budowy nowego dworca podziemnego Łódź Fabryczna (złożona przez osobę prywatną). m.in. o zbyt dużych rozmiarach, brak uzasadnienia ekonomicznego i gospodarczego (w tym bez uzasadnienia wielkością przewozów pasażerskich), budowy nowego dworca w realizowanym wariancie;
- braku przejścia podziemnego umożliwiającego mieszkańcom dzielnic położonych na północ od dworca PKP bezpośrednią komunikację z dworcem i południowymi dzielnicami Widzewa (złożona przez mieszkańców osiedli północno- wschodniej części Łodzi).

Minister w odpowiedzi na pierwszą skargę wskazał m.in., że realizowany Projekt budowy podziemnego dworca Łódź Fabryczna uwzględnia plany rozwoju obszaru aglomeracji łódzkiej w perspektywie długoterminowej, zakładając wzrost ilości pociągów korzystających z wybudowanej infrastruktury oraz większe potoki pasażerskie. Ponadto, przygotowywane jest Studium Wykonalności dotyczące budowy połączenia kolejowego od stacji Łódź Fabryczna do stacji Łódź Kaliska i Łódź Żabieniec. Na dzień udzielania odpowiedzi (18 lutego 2014 r.), nie ma ryzyka przedłużenia realizacji Inwestycji poza 2015 rok. Jednocześnie podał, że Spółka obecnie przygotowuje dodatkowe analizy dotyczące oceny korzyści społeczno – ekonomicznych generowanych przez Projekt dotyczący budowy nowego dworca Łódź Fabryczna w kontekście pozostałych projektów realizowanych w łódzkim węźle kolejowym, tj. budową węzła multimodalnego przy dworcu Łódź Fabryczna, budową systemu Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej oraz budową połączenia do Łodzi Kaliskiej. Minister w odpowiedzi na skargę dotyczącą utworzenia przejścia podziemnego umożliwiającego mieszkańcom dzielnic położonych na północ od dworca PKP bezpośrednią komunikację z dworcem i południowymi dzielnicami Widzewa podał m.in., że wybudowanie dodatkowego ponad 120 m tunelu wiązałoby się z koniecznością przeprowadzenia postępowań administracyjnych (decyzja środowiskowa i dodatkowe/zamienne pozwolenie na budowę) oraz wymagałoby to udzielenia dodatkowego lub uzupełniającego zamówienia obecnemu wykonawcy. Ponadto, poza wybudowaniem tunelu umożliwiającego przejście na stronę północną miasta, konieczna byłaby również rozbudowa infrastruktury miejskiej obejmującej m.in. budowę dróg, parkingów oraz przystanków komunikacji miejskiej. Jednocześnie podał, że resort Infrastruktury prowadzi szczegółowe analizy przedmiotowej sprawy mające na celu satysfakcjonujące rozwiązanie każdej ze stron.

Poza ww. skargami do Ministerstwa wpłynęły 4 wnioski o podanie informacji dotyczących Inwestycji, w tym 3 pisma złożone przez dziennikarzy oraz jedna korespondencja do wiadomości Ministerstwa, skierowana bezpośrednio do Prezydenta Miasta Łodzi. Ministerstwo rozpatrzyło powyższe skargi i wnioski z zachowaniem terminu określonego art. 237 § 1 ustawy z 16 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²¹, tj. nie później niż w ciągu miesiąca. O sposobie załatwienia skarg/wniosków zawiadomiono skarżących/wnioskodawców, tj. zgodnie z postanowieniem art. 237 § 3 i art. 244 § 2 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 358-392, 642-649)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Departament TK w niedostateczny sposób egzekwował realizację zadań nałożonych na Radę Nadzorczą Spółki określonych w Zasadach nadzoru z 2011 r. Rada Nadzorczą w okresie od IV kwartału 2011 do I kwartału 2014 r. przekazywała kwartalne informacje o sytuacji w Spółce (za wyjątkiem III kwartału 2013 r.) z opóźnieniem, od 14 dni (za I kwartał 2014 r.- przekazano 14 maja 2014 r.) do 131 dni (za IV kwartał 2012 r.- przekazano 11 czerwca 2013 r.). Stanowiło to naruszenie postanowień załącznika Nr 2 do Zasad nadzoru z 2011 r., stanowiącego, że do ostatniego dnia miesiąca następującego po kwartale Rada Nadzorczą przedkłada kwartalną informację o sytuacji w Spółce. Nieterminowe przekazywanie informacji kwartalnych przez Radę Nadzorczą spowodowało, że notatki sporządzane przez Departament TK dla Podsekretarza Stanu za następujące kwartały: IV kw. 2011; II i IV kw. 2012 i I kw. 2013 r. sporządzane były tylko na podstawie sprawozdań Zarządu Spółki. Działanie to było niezgodne z Zasadami nadzoru z 2011 r., bowiem monitoring prowadzony jest na podstawie sprawozdań przedkładanych zarówno przez Zarząd Spółki, jak i Radę Nadzorczą.

Dyrektor Departamentu TK wyjaśnił, że opóźnienia w przekazywaniu przez Radę Nadzorczą Spółki kwartalnej informacji za IV kwartał 2012 r. i I kwartał 2013 r. miały związek ze zmianą na stanowisku przewodniczącego Rady Nadzorczej (zmiana nastąpiła 20 listopada 2012 r.). Ponadto, podał że Departament reagował na bieżąco na występujące opóźnienia w przekazywaniu kwartalnych informacji, kontaktując się w trybie roboczym z właściwą komórką Spółki. Skutkiem tych działań była istotna poprawa terminowości sprawozdawania przez Radę Nadzorczą. Opóźnienie przekazania przez Radę Nadzorczą kwartalnych informacji za poszczególne kwartały 2013 r. i za I kwartał 2014 r. wynosiło średnio 18 dni.

Dyrektor Departamentu TK stwierdził, że nieuwzględnienie w notatkach sporządzanych dla Podsekretarza Stanu w niektórych kwartałach sprawozdań Rady Nadzorczej nie rzutowało w sposób istotny na zakres i szczegółowość informacji zawartych w przedmiotowych notatkach.

(dowód: akta kontroli str. 409-411, 517-581, 650-651, 677-682)

2. Nie wypełniano obowiązku wynikającego z pkt. 3 w zakresie monitorowania Spółki określonego w Zasadach nadzoru z 2011 r., który stanowi, że raz na miesiąc odbywać się będą spotkania Sekretarza lub Podsekretarza Stanu prowadzącego sprawy kolejnictwa z Zarządem Spółki, z przebiegu których sporządzane będą informacje w formie notatek. W poprzednich Zasadach nadzoru nie było obowiązku sporządzania notatek ze spotkań. Departament TK przedłożył kontrolerowi NIK notatki ze spotkań, które odbyły się w następujących miesiącach 2012 roku: czerwcu, lipcu, październiku (3 razy) i w listopadzie (2 razy) oraz od stycznia do listopada 2013 r., nie przedstawiając notatek ze

²¹ Dz. U z 2013 r., poz. 267, zwana dalej „Kpa”

spotkań w pozostałych miesiącach. Notatki sporządzone w 2013 r. zostały podpisane przez Dyrektora lub Zastępcę Departamentu TK.

Dyrektor Departamentu TK wyjaśnił m.in., że brak notatek nie świadczy o tym, iż spotkania takie nie miały miejsca. Wielokrotnie zdarzało się, że Członek Kierownictwa Resoru spotykał się z Zarządem Spółki, kilka razy w miesiącu w trybie pilnym, bez udziału pracowników Departamentu TK. Jako przyczynę niesporządzania notatek podał zmiany członka Kierownictwa Resortu nadzorującego sprawy kolejnictwa.

W ocenie NIK brak dokumentowania ww. spotkań był nie tylko niezgodny z przyjętymi zasadami nadzoru, ale mógł również utrudniać monitorowanie realizacji podejmowanych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 541-581, 665-669)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o:

1. zwiększenie nadzoru nad jakością wykonywania przez Radę Nadzorczą PKP PLK S.A. powierzonych obowiązków;
2. odpowiednie dokumentowanie spotkań Podsekretarza Stanu z Zarządem Spółki.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 23 października 2014 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



podpis

²² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

